УДК 364.2:371.10

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ УРОВНЯ БЕДНОСТИ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ)

О.В. Козловская

Администрация Томской области. г. Томск
E-mail: pefze@tomsk.gov.ru

Представлена стратегия сокращения бедности, в основу которой положена комплексная оценка благосостояния семей не только по уровню денежных доходов, но и с учетом жилищных условий, наличия движимого и недвижимого имущества, товаров длительного пользования, доступности получения социальных услуг (образование, медицина). Данное исследование дозволило впервые в России построить "карту бедности" разрезе муниципальных образований на примере Томской области и определить приоритетные направления и конкретные мероприятия по сокращению бедности, а также индикаторы эффективности реализации стратегии.

Данные Госкомстата РФ свидетельствуют о том, что около четверти россиян на протяжении последних десяти лет находятся за чертой бедности. Данная информация заставляет обратиться к проблематике бедности применительно к сложившимся в настоящее время социально-экономическим условиям развития страны. Трудно согласиться с тем, что в стране с многовековой государственностью, богатыми природными ресурсами, с высокообразованным населением и международно-признанным

уровнем интеллектуального потенциала ее граждан, бедность значительной части населения на протяжении длительного периода времени остается одной из главных проблем общественного развития.

Учитывая территориальные особенности России: наличие регионов с крайне разными климатическими условиями, природными ресурсами, национальными традициями, экономическим и социально-трудовым потенциалом, в решении проблемы сокращения бедности для России очень важен региональный аспект.

Причины, побудившие власть Томской области приступить к разработке "Стратегии сокращения бедности" характерны и для России в целом: высокий уровень бедности, высокий уровень дифференциации населения по уровню денежных доходов, отсутствие массового "среднего класса".

Как известно, критерием уровня бедности в России является прожиточный минимум.

Однако, очевидно, что бедность является характеристикой уровня жизни, структуры и качества потребления, возможности реализовать потребности в еде, одежде, жилье и другие физиологические и социальные потребности. Она отражает не только индивидуальные особенности потребления, а также наличие и доступность различных общественных благ.

Для комплексной оценки бедности на территории области в 2003 г. было проведено социологическое обследование 4 тыс. домохозяйств во всех муниципальных образованиях области с целью определения:

- очагов географической концентрации бедности;
- групп населения, доминирующих среди бедных;
- субъектов, имеющих наивысший риск бедности;
- степени охвата нуждающегося населения социальными программами и услугами.

"Портрет бедности" на территории Томской области представлен на рис. 1.



Рис. 1. *"Портрет бедности" на территории Томской области*

Следует отметить, что мы продолжаем дальнейшие исследования благосостояния населения области. В 2004 г. проведено социологическое обследование 700 жителей депрессивных населенных пунктов ряда муниципальных образований (Асиновский, Шегарский, Молчановский районы).

Полученные результаты показателей бедности, определенные на основе различных методик варьируются в границах 22,0...24,5 % что свидетельствует о достаточно устойчивых и выраженных границах бедности: по уровню доходов, по типу лишений, которые испытывает бедное население.

Кроме того, в ходе обследования проведены расчеты уровня бедности, которые учитывают зависимость от факторов, усиливающих или снижающих уровень бедности, в т.ч. – с учетом демографических характеристик, экономии от масштаба, глубина и острота бедности.

Анализ возрастной структуры группы бедного населения (рис. 1) показал, что 60,5 % населения от общей численности бедного населения составляет население в трудоспособном возрасте, что в первую очередь зависит от экономических факторов: безработица и низкий уровень заработной платы, наличие задолженности по оплате труда. Особую тревогу вызывает именно категория "работающей" бедноты.

Наибольшая численность низкооплачиваемых работников сосредоточена в сельском хозяйстве, торговле, ЖКХ, бюджетной сфере. При среднеобластной заработной плате 6828 руб., среднемесячная заработная плата в отраслях бюджетной сферы по итогам 2003 г. составила в здравоохранении – 4117,4 рублей, в образовании – 4357,5 рублей, в культуре – 3672,8 рублей [1–4]. Покупательная способность заработной платы в этих отраслях составляет 1,4...1,7 прожиточных минимумов.

Проведенное социологическое обследование позволило оценить и сгруппировать муниципальные образования в 4 группы, исходя из значения уровня бедности. Следует подчеркнуть, что в статистике данные о доходах, уровне бедности и других показателях, характеризующих уровень жизни населения в разрезе муниципальных образований отсутствуют, поэтому для разработки мероприятий по сокращению бедности на территории области данная информация имеет большое значение (табл. 1).

По данным комплексной оценки уровня бедности в разрезе муниципальных образований построена "карта бедности" на территории Томской области (рис. 2). Карта составлена автором по результатам социологического опроса 3950 домохозяйств Томской области в ноябре-декабре 2002 г.

В мировой практике накоплен немалый опыт построения карт бедности. Авторитетные международные организации, например, Всемирный банк и ООН содействуют ряду стран в применении методов географического анализа, особенно в регионах и странах, характеризующихся наличием локализованных мест проживания хронически бедных и хронически безработных граждан.

Распоряжением Губернатора Томской области от 20.11.03 № 804-р утверждена Стратегия сокращения бедности на территории Томской области, в которой

определены цель, задачи и приоритетные направления сокращения бедности на территории области.

Таблица 1. *Оценка уровня бедности в разрезе муниципальных образований*

Район	Величина прожиточного минимума, руб.	Уровень бедности в %	Уровень бедности с учетом экономии от масштаба, в %	Уровень бедности с учетом демографической, в %	Уровень глубокой бедности, в %	Уровень бедности по лишениям (депривация), в %	Глубина бедности, в %	Острота бедности, в %	Группировка районов на основе комплексной оценки уровня бедности
Александровский	2333	19	17	19	15	15	10	6	Относительно благополучный
Асиновский	2265	48	35	49	29	42	17	8	Неблагополучный
Бакчарский	1897	31	21	31	20	61	11	4	Неблагополучный
Верхнекетский	2793	65	48	60	41	42	26	13	Неблагополучный
Зырянский	1753	43	32	43	15	20	13	6	Неблагополучный
Каргасокский	2257	20	8	19	5	27	5	2	Относительно благополучный
Кедровый	2434	15	4	15	0	11	3	0	Благополучный
Кожевниковский	1735	37	19	38	9	34	9	3	Относительно неблагополучный
Колпашевский	2331	32	22	36	17	39	11	5	Неблагополучный
Кривошеинский	1953	20	13	22	13	45	7	3	Относительно неблагополучный
Молчановский	1661	23	16	26	16	48	9	4	Относительно неблагополучный
Парабельский	2244	29	12	29	10	19	8	4	Относительно неблагополучный
Первомайский	1715	18	10	21	7	24	5	2	Относительно благополучный
Северск	1719	10	5	9	3	8	2	1	Благополучный
Стрежевой	3254	17	7	17	3	11	3	1	Благополучный
Тегульдетский	1801	27	12	26	7	42	4	1	Относительно благополучный
Томск	1916	15	8	16	6	16	4	1	Благополучный
Томский	1721	23	9	23	3	27	4	1	Относительно благополучный
Чаинский	2034	36	20	33	18	28	10	5	Неблагополучный
Шегарский	1828	27	16	27	11	27	7	3	Относительно неблагополучный
В целом по области	1863	23,3	12	22	9	22	6	2	–



Рис. 2. *"Карта бедности" Томской области*

В рамках Стратегии предусматривается решение следующих задач:

– сдерживание и предупреждение дальнейшего расширения масштабов бедности за счет снижения влияния территориально-географического и экономических факторов, обусловливающих бедность;
– повышение эффективности социальной защиты населения и снижение влияния социальных факторов, обусловливающих бедность;
– создание условий для формирования "среднего класса".

Основными направлениями сокращения влияния экономических факторов бедности в рамках Стратегии являются: развитие регионального рынка труда и содействие эффективной занятости населения, региональная политика повышения доходов и оплаты труда населения, поддержка и развитие малого предпринимательства, а также комплекс мероприятий по сокращению высокой дифференциации уровня развития муниципальных образований.

Основными направлениями сокращения влияния социальных факторов бедности в рамках Стратегии являются: повышение эффективности социальной защиты и усиление адресности мер социальной поддержки, выравнивание доступа к социальным услугам, комплекс мероприятий по сокращению детской бедности, стимулирование эффективных социальных преобразований на муниципальном уровне.

С 1992 г. в Томской области заключаются соглашения о социальном партнерстве между Администрацией Томской области, Федерацией профсоюзных организаций области и объединениями работодателей. Первоначально в подписании Соглашения в 1992 г. сторона работодателей была представлена 3 объединениями, в подписании Соглашения на 2004–2005 гг., приняло участие 11 объединений работодателей, которые объединяют 230 предприятий области с общей численностью 98 тыс. чел. (30 % занятых в экономике области).

Начиная с 1995 г., в Соглашениях о социальном партнерстве сторона работодателей берет обязательства по повышению минимальной заработной платы. Практика показывает, что большинство руководителей предприятий и организаций выполняют свои обязательства, что свидетельствует об эффективности системы социального партнерства как реального и действенного механизма регулирования оплаты труда на предприятиях-участниках социального партнерства. В Соглашении на 2004–2005 гг., сторона работодателей взяла на себя обязательства по установлению минимального уровня месячной заработной платы без учета районного коэффициента и надбавки за работу в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в 2004 г. – не ниже 1200 руб., в 2005 г. – не ниже 1400 руб.

Дальнейшее развитие системы социального партнерства направленно на:

– расширение круга участников социального партнерства за счет включения в договорный процесс ассоциаций, объединений организаций малого бизнеса и частных предпринимателей;
– поэтапное повышение минимального размера оплаты труда до размера прожиточного минимума трудоспособного населения области с учетом особенностей отраслей экономики.

Еще одним фактором, порождающим распространение экономической бедности, является наличие задолженности по заработной плате. В этом направлении ведется большая работа, создана и действует комиссия при Администрации области. За год сумма общей задолженности по оплате труда сократилась на 50 %. Следует отметить, что в Томской области создана практика применения дисквалификации, за 2003 г. решением народного суда три руководителя дисквалифицированы сроком на один год за неоднократное нарушение требований законодательства по оплате труда.

Устойчивая тенденция улучшения экономических показателей в последние годы пока не оказывает прямого влияния на качественные изменения в структуре занятости и составе рабочих мест. Соответственно, остается и проблема масштабной бедности, непосредственно связанная с ситуацией на рынке труда. Низкая эффективность проводимой государством политики занятости населения, когда 84,6 % денежных средств направлено на пособия и материальную помощь безработным гражданам, досрочные пенсии и субсидии, не стимулирует возможности самого человека заработать себе на жизнь. Все это увеличивает не только количество бедных, но формирует у определенной части населения устойчивую иждивенческую позицию. Подтверждают тенденцию итоги социологического исследования – около 40 % неработающих мужчин в возрасте 40–60 лет ничего не намерены менять в жизни.

Вывод жизни – необходимость изменения политики занятости, формирование госзаказа на подготовку специалистов для развивающихся отраслей.

Существующее планирование мероприятий политики занятости на основе информации о регистрируемом рынке труда малоэффективно, так как данная информация не отражает в полной мере сложившуюся ситуацию.

Показатели только регистрируемой безработицы существенно искажают сложившуюся ситуацию и не отражают структуру и динамику безработицы. Так в ряде муниципальных образований уровень общей безработицы более чем в 10 раз превышает уровень регистрируемой.

Начинать решение данной проблемы надо с анализа распределения трудового потенциала через баланс трудовых ресурсов муниципальных образований, что и было сделано на основе информации единовременного статистического учета занятости населения и других источников (табл. 2).

Баланс трудовых ресурсов по муниципальному образованию позволяет определить его трудовой потенциал и его распределение внутри области, выявить проблемные территории, получить дополнительную информацию о миграционных процессах трудовых ресурсов внутри области и за ее пределы, численность работников предпенсионного, пенсионного возраста, подростков, масштабы вторичной занятости, а также планируемое высвобождение и потребность в рабочей силе на предстоящий год.

Таблица 2. *Баланс трудовых ресурсов муниципального образования*

Источник информации	Дополнительная информация
Комитет статистики	Половозрастной состав населения
Управление образования	Численность учащихся в общеобразовательных школах 16 лет и старше
Управление начального профтехобразования	Численность учащихся ПТУ 16 лет и старше
Средние специальные учебные заведения	Численность студентов, обучающихся с отрывом от производства, 16 лет и старше
Высшие учебные заведения	Численность студентов, аспирантов и докторантов, обучающихся с отрывом от производства
Отделение Пенсионного Фонда РФ по Томской области	Численность неработающих пенсионеров в трудоспособном возрасте, вышедших на пенсию по льготным условиям; Численность неработающих инвалидов 1 и 2 групп
Религиозные конфессии	Численность лиц, занятых в культовых учреждениях, учащихся духовных семинарий и лиц, проживающих в монастырях
Департамент федеральной государственной службы занятости по Томской области	Численность экономически активного населения
Управление Министерства по налогам и сборам РФ по Томской области	Численность лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, частным предпринимательством, нотариусы
Администрация муниципальных образований	Численность лиц в трудоспособном возрасте и подростков, занятых в личных подсобных хозяйствах

Низкий уровень диверсификации экономики большинства муниципальных образований области, наличие монопрофильных городов (Северск, Стрежевой, Кедровый) в сочетании с особенностями транспортной инфраструктуры и наличием северных и малонаселенных территорий делают территориально-экономическое неравенство в Томской области неизбежным.

В целях определения пути и источников сглаживания неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований осуществляется поэтапная разработка программ социально-экономического развития муниципальных образований области. Уже разработаны и приняты программы в 5-ти муниципальных образованиях, ведется разработка еще 4-х программ. Индивидуальный подход к разработке и реализации этих программ, а также программы развития поселений позволят определить приоритетные направления развития территорий и реализовать их конкурентные преимущества.

Следующий этап – оценка эффективности реализациии программ. Над этой проблемой мы работаем в рамках международного проекта, в основе которого методика интегрированной стратегической оценки устойчивости социально-экономического развития области и муниципальных образований.

В целях снижения влияния территориально-географических факторов на формирование бедности, разработана и действует областная целевая программа "Оказание адресной помощи населению, выезжающему из депрессивных населенных пунктов Томской области в 2003 году".

Основные задачи программы:

– консолидация средств федерального, областного и местных бюджетов, а также участников программы для приобретения жилья и реконструкции под жилье объектов социальной сферы;
– сокращение прямых и косвенных бюджетных расходов по обеспечению жизнедеятельности расселяемых населенных пунктов.

По итогам 2003 г. были переселены 62 семьи из депрессивных населенных пунктов.

В целом система социальной защиты Томской области страдает от тех же недостатков, которые характерны для России: в условиях хронического недофинансирования и размытости полномочий и ответственности, система перегружена льготами и другими социальными мандатами. Действующие социальные программы имеют две противоположные тенденции: с одной стороны они носят адресный характер и нацелены на наименее обеспеченные слои населения, с другой – продолжают распределять социальные льготы целым группам и категориям граждан без учета нуждаемости.

В разрабатываемой областной целевой программе "Повышение эффективности социальной защиты населения" предусмотрен поэтапный переход к адресной социальной помощи населению. Однако полное внедрение адресных форм социальной поддержки населения может быть достигнуто только при отмене нефинансируемых федеральных мандатов.

По данным социологического обследования более четверти бедного населения (25,5 %) составляют дети. Детская бедность оказывает необратимое воздействие на будущее ребенка: его здоровье, возможность получения образования и социальный статус. Риск бедности существует для детей еще до момента рождения и зависит от того, какую медицинскую и социальную помощь получают будущие матери. В связи с этим сокращение детской бедности является приоритетным направлением сокращения социальной бедности.

В рамках сокращения социальной бедности подготовлена программа "Дети Томской области", реализация которой позволит снизить влияние факторов, обусловливающих распространение социального сиротства, обеспечить действенную поддержку детям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, развить систему защиты прав несовершеннолетних детей и расширить формы семейного детского воспитания, увеличить объем и повысить качество социальных услуг, предоставляемых детям и семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

В целях стимулирования эффективных социальных преобразований на муниципальном уровне создан Фонд стимулирования муниципальных образований. Основные направления, поддерживаемые и финансируемые в рамках Фонда:

– политика Администрации в отношении налоговой базы;
– эффективность преобразований в жилищно-коммунальной сфере;
– долговая политика;
– управление муниципальной собственностью;
– управление бюджетными расходами (рис. 3).

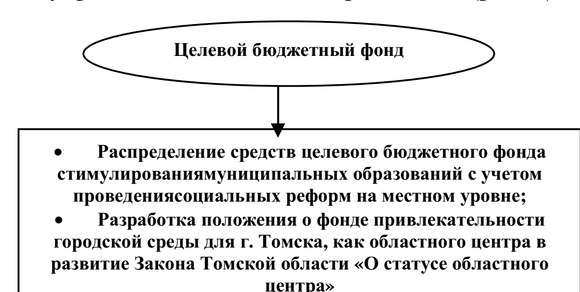


Рис. 3. *Стимулирование эффективных социальных преобразований на муниципальном уровне*

С целью отслеживания эффективности реализации Стратегии разработана система мониторинга, базовым показателем мониторинга является уровень бедности.

Мониторинг включает 36 показателей среди которых: экономические, социальные, экологические, а также функциональные показатели, которые отслеживают решение конкретных проблем.

Финансовое обеспечение основных направлений Стратегии по итогам 2003 г. составило порядка 1 млрд рублей. Результат этой работы – снижение числа бедного населения в области за 2 года более, чем на 30 тыс. чел. или на 11 %.

Разработанная Стратегия не просто включает в себя комплекс мероприятий, направленных на сокращение бедности, но и дает возможность оценить приоритеты социальной экономической политики, проводимой в области для повышения благосостояния населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению. – М.: Московский центр Карнеги, 1998.
2. Денежные доходы и расходы населения Томской области // Статистический сборник. Государственный комитет по статистике Томской области. – Томск, 2002.
3. Мониторинг социально-экономического положения городов и районов Томской области за январь-декабрь 2002 года // Статистический сборник. Государственный комитет по статистике Томской области. – Томск, 2003.
4. Социально-экономическое положение Томской области за 2002 год // Доклад. Вып. 12. Государственный комитет по статистике Томской области. – Томск, 2003.